



Intégration et solidarité: quelles valeurs pour la citoyenneté?

Etienne Pataut

► To cite this version:

Etienne Pataut. Intégration et solidarité: quelles valeurs pour la citoyenneté?: Chronique citoyenneté 2014. RTDeur. Revue trimestrielle de droit européen, 2014, 3, pp.781-794. halshs-01348933

HAL Id: halshs-01348933

<https://shs.hal.science/halshs-01348933>

Submitted on 26 Jul 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Intégration et solidarité : quelles valeurs pour la citoyenneté ?

Chronique citoyenneté 2014

Etienne Pataut

Ecole de droit de la Sorbonne (Université Paris 1)

VERSION DE TRAVAIL

1. Valeurs de l'Union

Résolution du 16 janvier 2014 du Parlement européen sur la vente de la citoyenneté européenne, 2013/2995(RSP) ; CJUE, 16 janvier 2014, aff. C-378/12, *Nmandi Onuekwere*, CJUE, 16 janvier 2014, aff. C-400/12, *MG*

L'invocation des « valeurs de l'Union » sert de justification ambiguë et finalement inutile pour condamner des programmes de vente de la citoyenneté européenne comme pour évaluer l'intégration de personnes physiques.

Il résulte clairement des traités que les Etats membres partagent — ou doivent partager — un certain nombre de valeurs intangibles, qui sont à la fois la raison et la condition de leur rapprochement dans l'Union. La liste de ces valeurs est donnée à l'article 2 TUE, aux termes duquel « l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ». Toutes ces exigences sont d'une telle importance que, tout à la fois, elles justifient le cadre institutionnel de l'Union (article 13) guident la politique extérieure (articles 21, 32 et 42) et conditionnent l'adhésion à l'Union (article 49). Plus spectaculaire encore, leur violation peut donner lieu à des sanctions à l'encontre d'un Etat membre, selon la procédure décrite à l'article 7 TUE.

On ne sera guère surpris, dès lors, que l'appel aux « valeurs » de l'Union soit récurrent, de la part du législateur aussi bien que du juge. L'invocation des « valeurs », qu'elles soient d'ailleurs celles de l'Union ou celles des Etats membres, a pourtant un statut ambigu. Une chose, en effet, est de donner au terme de valeur une connotation morale un peu générale, de nature à guider l'action de tout légiste avisé, autre chose d'en faire un concept juridiquement opératoire. L'ambiguïté du terme vient de ce qu'il sert ces deux rôles, à la fois fondement moral et justification juridique. Dans ce second cas, pourtant, le recours aux valeurs apparaît souvent comme une facilité, une justification rhétorique à des solutions, qui, pourtant, auraient parfois mérité d'être un peu plus précisément confronté aux difficultés de

l'interprétation juridique rigoureuse. Comme on a pu le dire en effet, « les valeurs – la liberté, la démocratie, la sécurité, l'État de droit etc. – étant toujours exprimées en termes très généraux, elles peuvent se prêter à tous les accords possibles sur la forme à défaut de les trouver sur le fond. De là l'idée que se fonder sur la prétendue communauté de valeurs (...) revient à prendre l'effet pour la cause en se donnant l'illusion d'expliquer ce que l'on s'interdit de comprendre »¹.

Appliquée à la citoyenneté européenne, cette ambiguïté est illustrée à merveille, cette année, par l'utilisation du terme de « valeur » par le Parlement européen, d'un côté, par le juge, de l'autre.

C'est, tout d'abord, l'invocation des valeurs de l'Union au sens d'une morale un peu générale et supposément immédiatement accessible à tous les citoyens qui a donné lieu à un débat puis à une résolution indignée du Parlement européen relative à la vente de la citoyenneté européenne². Certains pays, dont Malte, seul explicitement visé par la résolution, ont en effet mis en place des mécanismes permettant, moyennant ou bien un investissement direct ou bien le paiement d'une taxe, d'obtenir plus ou moins directement la citoyenneté européenne³.

Le cas de Malte était sans aucun doute le plus extravagant : le gouvernement maltais se proposait en effet d'accorder la nationalité maltaise — et, partant, la citoyenneté européenne — à 1800 personnes en contrepartie du versement d'une somme de 650 000 euros, sans aucune condition supplémentaire et, notamment, sans aucune condition de résidence. Prises dans le cadre d'une loi sur le développement des investissements individuels (*Individual Investments Program*), les décisions d'octroi de la nationalité relevaient du Ministre de l'intérieur (ou, dans une version postérieure de la loi, d'une agence privée...), sans aucune obligation de publicité⁴.

La solution a immédiatement fait l'objet d'une intense discussion, à la fois au niveau national et au niveau européen. C'est dans le cadre de celle-ci qu'est intervenue la résolution du Parlement et la pression de la Commission européenne, qui ont finalement conduit à l'abandon de la solution.

Cet abandon, toutefois, n'est que partiel. L'Etat maltais n'a en effet nullement renoncé à son programme, mais a simplement accepté de le subordonner à une condition de résidence, elle-

¹ P. Brunet, « Les juges européens au pays des valeurs », *La vie des idées*, 9 juin 2009 : <http://www.laviedesidees.fr/Les-juges-europeens-au-pays-des.html>

² Résolution du 16 janvier 2014 Parlement européen sur la vente de la citoyenneté européenne, 2013/2995(RSP)

³ Rostane Mehdi, « Les programmes nationaux de vente de passeports : la citoyenneté européenne à l'encan ? », *Groupe de recherches Espace de liberté, sécurité, justice*, 27 janvier 2014, <http://www.gdr-elsj.eu/2014/01/27/elsj/les-programmes-nationaux-de-vente-de-passeports-la-citoyennete-europeenne-a-lencan/>

⁴ v. la discussion en détail dans : S. Carrera, « How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union? », *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* No. 64 / avril 2014, disponible sur : <http://www.ilecproject.eu/>

même d'ailleurs fort vague⁵, même si la Commission a déclaré s'en satisfaire⁶, ce qui a donc permis l'adoption définitive de la loi maltaise sur les investissements personnels.

Cette séquence d'événements politiques autant que juridiques met en lumière toute l'ambiguïté de la référence aux « valeurs de l'Union ». Certes, en soi, l'invocation à des fins politiques de celles-ci ne saurait poser de difficulté. Qu'une morale un peu vaporeuse et aux présupposés pas toujours clairement explicités guide l'action des légistes, nul ne s'en soucie. Le Parlement est parfaitement dans son rôle lorsqu'il affirme, dès le tout premier considérant de sa résolution que « chaque État membre est tenu d'agir de manière responsable en préservant les valeurs communes et les acquis de l'Union, et que ces valeurs et acquis n'ont pas de prix et ne sauraient être monnayés », puis de répéter pas moins de sept fois, de façons différentes, la nécessité de respecter les dites valeurs. L'objectif est bien, en l'espèce, de faire pression sur un Etat membre dont le programme de vente de la nationalité a suscité l'indignation générale, au-delà de tout raisonnement juridique sophistiqué. L'objectif politique est clairement assumé et l'invocation des valeurs doit être prise au sens le plus large possible : celle d'une morale commune dont se serait écartée un des membres de la communauté, suscitant l'ire et la condamnation des autres.

Mais, bien vite, le Droit reprend ses droits...

Si le cas de Malte est unique en raison de son mercantilisme un peu voyant, il n'est pourtant pas isolé. De nombreux autres Etats membres, en effet, ont mis en place ces dernières années des programmes visant à favoriser les investissements dans leur pays, permettant, selon les cas, d'obtenir des titres de séjour, et notamment des titres de résidents de longue durée voire des procédures de naturalisation accélérées⁷. C'est en considération de ces programmes que le Parlement, dans le 13^{ème} point de sa résolution, « prie les États membres qui ont adopté des régimes nationaux autorisant la vente directe ou indirecte de la citoyenneté européenne aux ressortissants de pays tiers de mettre ces régimes en conformité avec les valeurs de l'Union ».

La formule est plaisante ; son contenu, fort peu opératoire. En l'état actuel du droit de l'Union, en effet, l'invocation des valeurs de celle-ci ne peut aucunement fournir de clé d'analyse (ou de condamnation) de politiques nationales en matière de nationalité. Le Parlement en est d'ailleurs parfaitement conscient, qui, au 6^{ème} point de sa résolution « reconnaît que les questions de résidence et de citoyenneté relèvent de la compétence des États membres » et, de ce fait, « prie les États membres d'exercer leurs compétences en la matière avec vigilance et de tenir compte de tout effet préjudiciable ». L'incitation reste très vague et cette fois, le Parlement ne cite aucun nom ni ne vise aucun objectif précisément identifié.

La compétence étatique exclusive en matière de nationalité est en effet l'infranchissable obstacle sur lequel viennent buter les appels au respect des valeurs de l'Union. En l'état actuel du droit de l'Union, ce sont les Etats et non le parlement, qui sont en la matière juges de l'interprétation à donner à celles-ci. Dès lors, en dehors de la pression effectuée sur un pays

⁵ Sur tous ces points, v. S. Carrera, *op. cit.*, pp. 7 et 8. Il semble en effet que la loi maltaise, imposant entre le candidat et l'Etat une « substantial connection » soit bien moins rigoureuse que les 12 mois de résidence dont parle la Commission dans son communiqué cité *infra*, note suivante.

⁶ Communiqué de la Commission Européenne, « Suite donnée à la résolution du Parlement européen sur la citoyenneté de l'UE à vendre, adoptée par la Commission le 2 avril 2014 », [SP\(2014\)320](#).

⁷ S. Carrera, *op. cit.*, p. 10.

en particulier pour une solution particulière dont la condamnation politique fait l'unanimité, l'invocation des valeurs n'est absolument d'aucune utilité, ni pour décrire l'éventuelle absence de conformité entre le droit des Etats tel qu'il est et le droit de l'Union, ni, prospectivement, pour déterminer la direction dans laquelle devrait s'orienter le droit européen.

On voit à nouveau combien la solution qui consiste à faire d'une compétence exclusive étatique (l'octroi de la nationalité) la clé d'entrée d'une politique européenne fondamentale (la citoyenneté européenne), est fragile et sans doute destinée à être remise en cause. Désormais, les décisions nationales en la matière ou l'évolution des règles nationales relatives à la naturalisation ont des conséquences directes sur l'intégralité du territoire de l'Union. La crise économique actuelle le montre avec éclat, car la tentation, manifestement, est grande de procéder en matière de naturalisation à ce qu'on a pu qualifier, avec un grand bonheur de plume de « dévaluation civique compétitive »⁸. La course vers le bas n'est donc pas réservée aux lois fiscales ou sociales... La Commission en prend d'ailleurs acte lorsqu'elle affirme, dans son communiqué, vouloir étudier attentivement les programmes d'investissements adoptés par les différents Etats et leurs conséquences sur les règles en matière d'entrée, de séjour et de nationalité. En toute hypothèse, le fait que les autorités européennes aient pu envisager une action judiciaire contre Malte montre bien qu'en matière de nationalité, toutes les conséquences juridiques n'ont pas encore été tirées de l'affirmation rituelle selon laquelle les compétences exclusives des Etats doivent s'exercer dans le respect des obligations du traité. L'évolution paraît, à terme, inéluctable.

Il n'en reste pas moins qu'en l'état actuel des choses, l'invocation des valeurs de l'Union en la matière est dénué de la moindre fonction autre que purement déclamatoire. Certes, encore une fois, l'utilisation par le Parlement de termes à forte coloration morale peut être politiquement pertinente, comme d'ailleurs l'évolution de la législation maltaise l'a montré. A ce titre, l'invocation des valeurs est d'une utilité politique non négligeable.

On peut en revanche être plus sceptique lorsqu'elles sont à leur tour invoquées par la Cour de justice. Deux arrêts rendus le même jour et relatifs à la situation de personnes ayant fait l'objet de poursuites pénales, le montrent.

Le premier, (CJUE, 16 janvier 2014, aff. C-378/12, *Nmandi Onuekwere*), concernait un ressortissant nigérian, ayant épousé une ressortissante irlandaise et vivant avec elle sur le territoire du Royaume Uni. Cet individu a fait l'objet de diverses condamnations pénales, l'ayant conduit en prison pour plus de trois ans. Au terme de deux de ces condamnations, il a fait l'objet d'une mesure d'expulsion, finalement deux fois annulée par les juridictions britanniques compétentes en raison de ses attaches familiales et personnelles. Il a ensuite demandé l'obtention d'un titre de séjour permanent, au sens de l'article 16 de la directive 2004/38, qui permet aux membres de famille ayant résidé « légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans avec le citoyen de l'Union » d'obtenir un droit de séjour permanent.

La difficulté venait en l'espèce de la façon dont il convenait de comptabiliser les années d'incarcération. Selon qu'elles étaient prises ou non en considération, l'acquisition du droit au séjour définitif était ou non réalisée.

⁸ R. Mehdi, *op. cit.*

La réponse de la Cour rejoint sur ce point la position unanime des Etats et de la Commission et elle est négative. Selon elle en effet « les périodes d'emprisonnement dans l'Etat membre d'accueil (...) ne peuvent être prises en considération aux fins de l'acquisition (...) du droit de séjour permanent » et elles interrompent « la continuité du séjour ».

L'argumentation de la Cour de justice est assez ramassée et tourne autour de l'absence d'intégration que constituerait une incarcération. Selon elle en effet, le droit de séjour permanent est un élément clé pour promouvoir la cohésion sociale de la société européenne, et doit donc être subordonné non seulement à des facteurs spatiaux et temporels, « mais également [à] des facteurs qualitatifs relatifs au degré d'intégration dans l'Etat membre d'accueil » (n° 25). Or, « l'infliction par le juge national d'une peine d'emprisonnement ferme est de nature à démontrer le non-respect par la personne concernée des valeurs exprimées par la société de l'Etat membre d'accueil » (n°26), ce qui justifie donc que ces périodes ne soient pas comptabilisées. Dès lors, M. Onuekwere ne peut prétendre obtenir de titre de séjour permanent.

C'est à nouveau un raisonnement fondé sur les valeurs qui va être utilisé dans une autre décision rendue le même jour (CJUE, 16 janvier 2014, aff. C-400/12, *MG*). L'affaire concernait une ressortissante portugaise entrée au Royaume Uni avec son époux, avec lequel elle a eu plusieurs enfants. A la suite de signalements pour maltraitance, la responsabilité parentale lui a été retirée, puis elle a fait l'objet d'une condamnation pénale en raison des violences exercées sur ses enfants. Après sa condamnation, Mme G a demandé la délivrance d'un titre de séjour permanent, qui lui fut refusé par l'autorité compétente qui, au contraire, ordonna son expulsion.

A la suite de diverses procédures internes, il fut finalement établi que Mme G avait bien acquis un droit de séjour permanent, qui s'acquière, on le rappelle, après cinq ans de résidence légale ininterrompue (article 16-1 de la directive 2004/38). La question s'est donc concentrée sur la protection contre l'éloignement dont bénéficiait l'intéressée. En application des articles 27 et 28 de la directive en effet, les citoyens européens ne peuvent être éloignés que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (article 27-1), réduites à des motifs graves d'ordre public ou de santé publique s'ils ont acquis un droit au séjour permanent (article 27-2), eux-mêmes encore réduits à des raisons impérieuses de sécurité publique s'ils ont séjourné dans l'Etat membre d'accueil pendant dix ans (article 27-3). L'enjeu pratique de l'espèce était donc de savoir si Mme G bénéficiait de la protection maximale, celle qui est accordée après dix ans, ou de la protection intermédiaire, accordée elle, après cinq ans. La nature des infractions commises laissait en effet penser que l'éloignement de Mme G ne constituait guère une nécessité impérieuse de sécurité publique, dès lors, prouver dix ans de séjour permettait de protéger efficacement l'intéressée contre l'éloignement.

Il convenait donc de calculer la durée exacte du séjour de Mme G et, dans ce cadre, de qualifier la période d'incarcération. Mme G avait en effet déjà résidé plus de dix ans au Royaume Uni au moment de son incarcération, il convenait donc de savoir à partir de quand calculer celle-ci et, surtout, si l'emprisonnement était de nature à interrompre la continuité du séjour.

Pour répondre à ces questions, la Cour pose deux règles. La première, qu'elle avait déjà eu l'occasion d'affirmer (CJUE, 23 novembre 2010, aff. C-145/09, *Tsakouridis*), est que la

période en question se calcule à rebours à partir de la décision d'éloignement et non à partir de l'entrée sur le territoire (point 24). La seconde, en revanche, est nouvelle et vient compléter l'arrêt *Onuekwere*. La Cour considère ainsi que la protection contre l'éloignement est fondée sur « le degré d'intégration des personnes concernées dans l'Etat membre d'accueil » (point 30), et que dès lors « l'infliction par le juge national d'une peine d'emprisonnement ferme est de nature à démontrer le non-respect par la personne concernée des valeurs exprimées par la société de l'Etat membre d'accueil » (point 31). Partant, de même que dans l'arrêt *Onuekwere* il fallait considérer que l'emprisonnement empêchait l'acquisition du droit de séjour permanent, il faut ici considérer qu'il interrompt la période de dix ans permettant la protection renforcée contre l'éloignement. La Cour, enfin, nuance sa solution, en ce sens que l'incarcération ne met pas nécessairement et automatiquement fin à la protection renforcée si celle-ci avait déjà été acquise. Il faudra ainsi « effectuer une appréciation globale de la situation de l'intéressé » pour « déterminer si les liens d'intégration tissés précédemment avec l'Etat membre d'accueil ont été rompus » (point 36).

Dans les deux cas, on le voit, c'est bien la violation de certaines valeurs, celle de l'Etat membre d'accueil cette fois, qui justifie la solution. L'incarcération établirait cette violation et partant, à son tour, le défaut d'intégration. Dès lors, serait justifié le fait que les périodes d'incarcération ne soient pas comptabilisées dans les différents délais mis en place par la directive 2004/38. C'est bien exactement le même raisonnement qui est mis à l'œuvre dans les deux cas, comme le montrent d'ailleurs tant les références croisées dans les deux arrêts que la simultanéité des dates.

Malgré l'identité de raisonnement, pourtant, l'appel aux valeurs n'apparaît guère convaincant, ni dans un cas ni dans l'autre, mais pour des raisons différentes.

Dans le cas d'un citoyen extra européen, on peut douter qu'il soit réellement utile. L'incarcération de l'intéressé, en effet, ne résulte pas de la violation de certaines valeurs, mais de la loi pénale nationale. Que cette loi pénale soit elle même porteuse d'un certain nombre de valeurs, au sens d'une certaine vision de la société et des rapports sociaux ne fait pas de doute, mais du point de vue juridique, le non respect de ces valeurs et la commission de l'infraction se confondent. Dès lors dire que l'absence d'intégration se déduit de la violation de la loi pénale ou de la violation des valeurs qui sous-tendent la loi pénale, c'est dire exactement la même chose.

Cette inutilité est encore plus frappante lorsqu'il s'agit du citoyen européen. Dans ce cas, nous dit la Cour, la possibilité ou pas d'éloigner l'intéressé repose sur le non respect des valeurs de l'Etat membre d'accueil. Mais d'une part, et à nouveau, il est impossible de distinguer la valeur en cause de la violation de la loi pénale et d'autre, part, et surtout, cette valeur est nécessairement partagée par l'Etat d'origine du délinquant. Du fait du caractère très général de leur formulation, les valeurs de l'Etat d'accueil violées par le délinquant sont en effet aussi celle de l'Etat d'origine, précisément parce que c'est cette communauté de valeurs qui fonde, aux termes de l'article 2 TUE, la construction européenne. Partant, la justification sur les valeurs est non seulement peu utile, mais plus encore contre productive : comment justifier, entre Etats membres, de l'éloignement d'un ressortissant au nom de la violation d'une « valeur » partagée par l'Etat d'origine et l'Etat d'accueil ?

Il semble dès lors permis de penser que, derrière le raisonnement sur les valeurs, s'en dissimule un autre, peut être plus convaincant. Ce n'est pas, en effet, parce que le citoyen

européen n'adhère pas aux valeurs de la société d'accueil qu'il peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement, mais bien plutôt parce que l'équilibre actuel entre intégration européenne et souveraineté nationale conduit à faire peser une obligation plus lourde sur l'Etat dont le citoyen européen est ressortissant : lui, et lui seul, est obligé de prendre en charge le délinquant dont les autres Etats membres refusent d'assumer la charge. On retrouve ici finalement le lien de nationalité : il revient à l'Etat national d'être en dernier ressort celui qui doit s'occuper de ses citoyens déviants.

Cette règle, toutefois, ne joue qu'en tout dernier recours.

Seront d'abord mis en balance les intérêts de la société de l'Etat d'accueil avec les intérêts privés de la personne considérée. Aurait-elle fondé des liens constitutifs de droits fondamentaux (notamment par le biais du droit au respect de la vie privée et familiale) que l'expulsion sera exclue. C'était bien le cas de M. Onuekwere, dont la Cour nous apprend « que les éléments propre à [sa] situation étaient prépondérants par rapport à l'intérêt public tenant à [son] expulsion » (point 13).

Au sein de l'espace européen, surtout, seront mis en balance l'intensité du lien d'intégration avec l'intérêt public, qui s'amenuise au fil du temps passé dans l'Etat d'accueil, à éloigner un citoyen européen. Dès lors, ce qui compte est bien plus la force du lien qui unit le citoyen européen et son Etat d'accueil. Mais lorsque celui-ci transgresse la loi pénale, au point de subir une incarcération, ce n'est pas tant la qualité de son intégration qui est remise en cause que le refus pour l'Etat d'accueil d'avoir à supporter l'accueil d'une personne qui constitue une charge pour lui. Techniquement, la solution passe par une modification de la qualité de sa résidence⁹. Mais cette solution technique ne s'explique que parce que, encore une fois¹⁰, la notion de « lien d'intégration » doit être analysée depuis ses deux extrémités. Pour l'intéressé, elle vise à traduire l'intensité des liens qui l'unit à l'Etat d'accueil ; pour l'Etat d'accueil, l'intensité de l'obligation qui pèse sur lui d'accueillir le citoyen européen.

A ce titre, bien plus qu'un improbable raisonnement sur les valeurs, la justification convaincante se rapproche de la réserve classique relative à la nécessité que le citoyen européen mobile ne devienne pas une charge pour l'assistance sociale de l'Etat d'accueil. Sous la double contrainte du respect des droits fondamentaux et de l'intégration, les Etats de l'Union accueillent tous les ressortissants des autres Etats membres, y compris lorsque ceux-ci deviennent une charge. Mais si les droits fondamentaux de la personne ne sont pas en cause et que le lien d'intégration n'est pas suffisant, alors en dernier recours, cette charge devra peser sur l'Etat de la nationalité.

Telle est donc bien la question fondamentale : celle de savoir sur quel Etat pèse l'obligation d'entretenir délinquants et indigents. La constitution d'une société européenne suppose que chaque Etat membre accueille le plus largement possible tous les ressortissants de tous les Etats membres¹¹. A cet égard, la solidarité qui unit les Etats membres entre eux, d'un côté, et les citoyens européens et les Etats d'accueil, de l'autre, va beaucoup plus loin que celle qui

⁹ L. Azoulay et S. Coutts, « Restricting Union citizens' residence on grounds of public security. Where Union citizenship and the AFSJ meet », *Common Market Law Review*, 2013, p. 553

¹⁰ v. sur ce point la livraison 2012 de la présente chronique : *RTDE*, 2012, spéc. p. 626.

¹¹ Sur la possibilité de se passer entièrement de l'Etat pour penser la citoyenneté européenne, v. part. les profondes réflexions de L. Azoulay, « Le bon citoyen ou l'infortune d'être Européen », *Mélanges Blumann*, à paraître.

unit Etats et citoyens des Etats tiers. Telle est sans aucun doute la « valeur » fondamentale que véhicule la citoyenneté européenne : celle de la solidarité.

La directive 2004/38 et les récentes décisions de la Cour de justice relatives aux personnes incarcérées montrent que cette solidarité n'est pas absolument sans limite.

2. Quelles fonctions pour l'intégration ?

CJUE, 12 mars 2014, Gde Chambre, aff. C-456/12, *O. et B. c. Minister von Immigration*,
CJUE, 12 mars 2014, Gde Chambre, aff. C-457/12, *S. et G. c. Minister von Immigration*,
CJUE, 10 octobre 2013, C-86/12, *Alopa*

Au fil de ses arrêts, la Cour précise la nature exacte des liens qui doivent unir le ressortissant étranger et l'Union pour que le premier bénéficie de la protection du droit de la seconde. A ce titre, la notion d'intégration joue aussi le rôle de règle de champ d'application dans l'espace du droit de l'Union.

Les arrêts *Onuekwere* et *G.*, malgré leur spécificité, ne contredisent pas un constat de plus en plus évident au fur et à mesure de l'approfondissement de la jurisprudence de la Cour : le concept central de la citoyenneté européenne est bien celui d'intégration¹². Invoquée dans presque tous les arrêts de la Cour en la matière, l'évaluation de cette intégration donne lieu à une jurisprudence complexe, nuancée et pour tout dire, difficile à systématiser. Ce constat n'est pas, en soi, une critique. L'intensité de l'intégration résultant, du fait même de l'interprétation de la Cour, de critères à la fois quantitatifs et qualitatifs, celle-ci donne nécessairement lieu à d'importantes divergences de vues et nuances d'interprétations. La complexité est d'autant plus grande que les situations visées concernent nécessairement des personnes dont le lien avec le territoire de l'Union ou d'un Etat membre particulier est susceptible d'être discuté. A ce titre, malgré l'apparent paradoxe, il ne faut guère s'étonner que la majorité des arrêts de la Cour en matière de citoyenneté européenne, depuis plusieurs années déjà, concerne des ressortissants d'Etats tiers.

Pour les citoyens européens, en effet, la libre circulation est réalisée et l'intégration présumée. Ce ne sont donc désormais que dans des cas marginaux, par exemple dans l'hypothèse de l'incarcération qui vient d'être étudiée, que le défaut d'intégration et, partant, les limites à la liberté de circulation, pourront être invoqués. Pour l'essentiel, désormais, les arrêts portant sur des ressortissants d'Etats membres concernent plutôt les conditions d'accès des citoyens aux prestations sociales, soit, à nouveau, l'exacte étendue de la solidarité due par les Etats membres (v. par exemple, cette année CJUE, 24 octobre 2013, aff. C-220/12 *Meneses* et C-275/12 *Elrik*, sur les conditions d'obtention d'aides à la formation), même si quelques cas de discrimination plus traditionnels peuvent être encore sanctionnés à l'occasion (CJUE, 27 mars 2014, aff. C-322/13, *Rüffer c. Pokorna*, à propos d'une souplesse linguistique dans les procédures civiles réservée aux seuls Italiens domiciliés dans une province particulière d'Italie).

¹² S. Barbou des Places, « le critère d'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes ? », *Revue des Affaires Européennes*, 2013/4, p. 689

Pour les ressortissants d'Etats tiers, en revanche, la situation est beaucoup plus compliquée. S'ils n'ont aucun lien avec l'Union, ils relèvent en principe du droit des étrangers de chacun des Etats membres, tel qu'influencé par le transfert progressif des compétences en la matière vers l'Union. Si, au contraire, ils sont fortement attachés à l'Europe, notamment par leurs liens familiaux avec des citoyens ayant exercé leur liberté de circulation, ils relèvent du droit de l'Union. Cette brève description laisse entrevoir l'immense étendue de l'entre-deux. Chaque année apporte ainsi son lot d'affaires, dans lesquelles ni l'applicabilité du droit de l'Union, ni les conditions exactes de son application ne sont parfaitement claires. C'est précisément la particularité de chaque cas qui permet de creuser chaque fois un peu plus l'idée que se fait la Cour du lien d'intégration. On sait ainsi, désormais, que la notion de personne majeure « à charge » ne suppose pas que celle-ci ait tenté de trouver un travail dans son pays d'origine (CJUE, 16 janvier 2014, aff. C-423/12, *Flora May Reyes*) ou qu'une personne a pu acquérir un droit de séjour permanent même si, pendant la période considérée, elle s'est séparée du conjoint par l'intermédiaire duquel elle a pu acquérir ce droit (CJUE, 10 juillet 2014, aff. C-244/13, *Ogieriakhi*, dont la solution confirme au passage combien le droit de l'Union est plus libéral que le droit interne des étrangers...).

Mais ce sont, comme chaque année, les cas limites, ceux qui se trouvent à la frontière du droit de l'Union et de ses diverses catégories qui attirent l'attention. Le premier de ces cas limites (CJUE, 10 octobre 2013, C-86/12, *Alopa*) ne surprend guère par les solutions qu'il donne mais permet de combiner différentes règles jurisprudentielles acquises auparavant avec la solution d'équilibre trouvée après la tourmente *Zambrano*. Il s'agissait en l'espèce d'une ressortissante togolaise installée au Luxembourg. Celle-ci a donné naissance à deux enfants, reconnus par un ressortissant français résidant en France et donc, à ce titre, Français eux aussi. Ni elle, ni les enfants n'entretiennent toutefois de relation avec le père et Mme Alokpa et ses enfants n'ont jamais quitté le Luxembourg.

C'est dans ce cadre factuel que celle-ci a demandé un titre de séjour à son pays d'accueil qui lui fut refusé, refus porté devant les juridictions administratives qui, à leur tour, saisirent la Cour de justice du point de savoir s'il est possible, dans ces circonstances, de refuser à l'intéressé le droit au séjour. La réponse de la Cour prend la forme d'un principe et d'une exception, mais cette présentation est trompeuse, tant l'exception dévore le principe.

En l'espèce, il est certes acquis que la demanderesse en tant que ressortissante d'un pays tiers, ne bénéficie pas de droits propres, mais uniquement de droits dérivés, en sa qualité de membre de famille d'un citoyen européen (n°22). Elle n'est pas non plus personne « à charge » au sens de la directive 2004/38 puisque, en raison du très jeune âge de ses enfants, ce sont eux qui sont à sa charge et non le contraire. Par principe, donc, les articles 20 et 21 ne s'opposent pas à un éventuel refus de séjour.

Mais elle n'en reste pas moins représentante légale de citoyens européens, donc de personnes qui elles, en revanche, bénéficient du droit au séjour. Celui-ci peut prendre deux formes, qui ont l'une et l'autre déjà été intensément commentées. La première confirme la si discutée solution adoptée dans l'affaire *Zhu et Chen* (CJCE, 19 octobre 2004, aff. C-200/02). Si les enfants ont des ressources et ne deviennent donc pas une charge pour l'assistance sociale de l'Etat d'accueil, celui-ci ne peut leur refuser le séjour non plus, sauf à priver la règle de tout effet utile, qu'à leur représentant légal (n° 28). La solution avait, à l'époque de l'arrêt *Zhu et Chen*, fait l'objet d'une vive discussion, car les conditions même d'accès à la nationalité d'un autre Etat membre semblaient contestables. L'Irlande, en effet, transmettait alors sa nationalité

à toute personne née sur l'île d'Irlande, y compris, donc, en Irlande du Nord. La fille de Mme Chen pouvait donc être de nationalité irlandaise tout en n'ayant qu'un lien fort ténu avec la République d'Irlande et sans que sa mère n'ait jamais quitté le territoire du Royaume Uni. L'applicabilité même du droit de l'Union était de ce fait douteuse. Quoique les enfants n'aient pas à proprement parlé exercé leur liberté de circulation, elle apparaît ici plus assurée, puisque l'accès à la nationalité française s'est faite par la filiation paternelle, soit par un mode de transmission plus orthodoxe au regard des principes généralement partagés du droit de la nationalité. Les enfants sont donc bien résidents dans un Etat membre autre que celui de leur nationalité, laquelle a été acquise dans des conditions raisonnables. La transposition de la solution imposée en 2004 par la Cour semblait donc aisée.

Il reste qu'elle suppose la preuve de moyens de subsistance dont les faits montrent qu'ils ne seront peut être pas faciles à établir. Reste alors la deuxième exception, tirée, elle, de la jurisprudence post-*Zambrano*. Il semble inutile de revenir sur les remous causés par cette décision, abondamment commentée dans toutes les revues, y compris dans les livraisons successives de la présente chronique. On se souvient seulement que le point d'équilibre semble désormais atteint, par la grâce d'une formule élaborée à partir de l'arrêt *Dereci* (CJUE, 15 novembre 2011, aff. C-256/11) et devenue un standard jurisprudentiel, à nouveau ici répété (n°32) :

« il existe des situations très particulières dans lesquelles, en dépit du fait que le droit secondaire relatif au droit de séjour des ressortissants de pays tiers n'est pas applicable et que le citoyen de l'Union concerné n'a pas fait usage de sa liberté de circulation, un droit de séjour ne saurait, exceptionnellement, être refusé à un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille dudit citoyen, sous peine de méconnaître l'effet utile de la citoyenneté de l'Union dont il jouit, si, comme conséquence d'un tel refus, ce citoyen se voyait obligé, en fait, de quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble, en le privant ainsi de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union ».

En d'autres termes, l'éloignement du territoire national d'un ressortissant d'un pays tiers ne peut être ordonné s'il risque de conduire à l'éloignement du territoire européen de citoyens européens.

Dès lors, à supposer même que Mme Alokpa n'ait pas de ressource, aucun éloignement du territoire européen ne pourrait donc être envisagé. Seul serait possible une reconduite vers le territoire français, de la nationalité des enfants, ce qui, à nouveau, ramène à l'idée qu'il revient à l'Etat de la nationalité d'assumer en dernier ressort les personnes dépourvues de moyens. La combinaison entre la protection contre l'éloignement accordée au citoyen et les limites de la solidarité entre Etats sont ici clairement fixées par la Cour.

Du fait de ses décisions précédentes, l'applicabilité du droit de l'Union a pu être réglée sans hésitation dans l'affaire *Alokpa*. C'est peut être un peu moins le cas dans les arrêts rendus le 12 mars 2014, rendus simultanément et en grande chambre, ce qui en souligne à la fois la difficulté et l'importance (CJUE, 12 mars 2014, aff. C-456/12, *O. et B. c. Minister von Immigratie*, CJUE, 12 mars 2014, aff. C-457/12, *S. et G. c. Minister von Immigratie*). Les deux affaires impliquaient à nouveau la transposition de décisions précédentes, mais cette fois dans le cadre de l'articulation de différentes libertés de circulation, d'un côté, du droit de l'Union et du droit national, de l'autre.

La première affaire concernait deux ressortissants de pays tiers ayant épousé un citoyen européen. Dans les deux cas, les couples avaient vécu, au moins partiellement, dans un autre Etat membre que celui de la nationalité de leur conjoint, et entendaient ensuite revenir sur le territoire de l'Etat membre d'origine de celui-ci, soit, en l'espèce, les Pays Bas. La Cour avait déjà eu l'occasion de connaître de litiges proches, à propos de la libre circulation des travailleurs. Elle avait en effet imposé dans les arrêts *Singh* (CJCE, 7 juillet 1992, aff. C-370/90) et *Eind* (CJCE, 11 décembre 2007, aff. C-291/05) qu'un travailleur ayant exercé sa liberté de circulation puisse revenir dans son Etat d'origine avec sa famille. L'en empêcher, disait-elle, revenait à entraver sa liberté de circulation en le dissuadant d'aller travailler dans un autre Etat membre. La difficulté venait en l'espèce de ce que les citoyens considérés n'avaient pas acquis la qualité de travailleur, mais avaient simplement exercé leur liberté de circulation au titre de leur citoyenneté. Il fallait donc savoir si les solutions précédemment posées pour les travailleurs pouvaient être transposées à l'ensemble des citoyens. La réponse de la Cour est clairement positive, non pas en application des dispositions de la directive 2004/38, mais directement en application du droit primaire. La directive, en effet, ne concerne que les citoyens et leurs familles qui exercent leur liberté de circulation vers un autre Etat que celui de leur nationalité. Ses dispositions ne sont donc pas applicables à la question de savoir si un citoyen européen peut imposer à son propre Etat un éventuel droit au séjour pour sa famille. La question, pour autant, ne doit pas être laissée à la discrétion du droit national. Pour la Cour, en effet, le citoyen tire directement de l'article 21 TFUE le droit de mener une vie de famille dans les autres Etats de l'Union. Dès lors, l'empêcher de revenir dans son Etat d'origine serait constitutif de la même entrave, en le dissuadant d'aller à l'étranger mener cette vie de famille. La transposition est donc parfaite : l'entrave, même si son objet n'est pas le même, est néanmoins dans les deux cas constituée. Il convient d'imposer à l'Etat d'origine d'accueillir non seulement son citoyen, ce qui lui est de toute façon imposé par le droit international public, mais surtout sa famille.

Une telle solution suppose toutefois que la vie de famille soit suffisamment caractérisée. Ceci suppose d'une part, mais c'est une évidence, que le droit au séjour dans l'autre Etat membre soit constitué ce qui n'est pas le cas pour l'un des deux couples, qui ne s'est marié qu'après le séjour dans l'Etat d'accueil. Faute d'avoir obtenu à temps la qualité de membre de la famille, le droit au séjour dérivé n'est pas constitué, et le trop récent époux ne peut donc opposer aux autorités nationales le droit de l'Union pour pouvoir obtenir un titre de séjour sur le territoire de l'Etat dont sa femme est nationale. La question, partant, relève du droit néerlandais et non du droit de l'Union.

La solution suppose encore, d'autre part, que la vie de famille ait une effectivité suffisante, ce qui, d'après la Cour, ne peut intervenir que si le séjour est supérieur à trois mois, soit, dans les termes de la directive, lorsque le séjour du citoyen est fondé sur l'article 7 du texte et non sur l'article 6. C'est sans doute là que la référence à la directive est la plus intéressante : la Cour en effet se propose de transposer, autant que de besoin, les exigences de la directive pour déterminer avec plus de précision le régime juridique des ressortissants d'Etats tiers qui souhaitent entrer sur le territoire de l'Etat membre de la nationalité de leur conjoint. Dès lors, si la directive 2004/38 n'est pas formellement applicable, ses règles n'en sont pas moins appliquées par analogie pour la mise en œuvre des solutions imposées par la Cour. Dès lors, c'est bien, comme dans les cas où la directive est applicable, la qualité de l'intégration qui va permettre d'imposer à l'Etat d'origine un droit au séjour de la famille de son ressortissant.

La solution n'est pas déraisonnable. Elle n'en étend pas moins, avec beaucoup de précision quant au régime juridique, l'empire du droit de l'Union sur celui du droit nationale, dans la matière si sensible du droit de l'immigration. C'est d'ailleurs sans doute ce qui explique la référence, plutôt inhabituelle, à la limite de l'abus de droit : un individu ne peut créer artificiellement les conditions d'application du droit de l'Union pour en obtenir un avantage. L'interprétation jusqu'ici très restrictive de l'abus en matière de liberté de circulation laisse toutefois penser que la réserve a d'abord vocation à rassurer les Etats qu'à limiter réellement l'emprise du droit européen.

C'est ce que confirme le second arrêt de grande chambre du même jour qui, à nouveau, concerne la faculté pour une personne d'opposer aux autorités de sa propre nationalité un rattachement européen pour permettre l'obtention d'un titre de séjour pour les membres de sa famille. Les affaires concernaient à nouveau les Pays Bas et impliquaient des ressortissants extra européens membre de la famille de ressortissants néerlandais, avec lesquels ils vivaient sur le territoire des Pays Bas. L'élément de rattachement au droit de l'Union européenne venait de ce que, dans les deux cas, le citoyen européen auquel les requérants concernés étaient liés, passait une partie de son activité professionnelle dans d'autres pays de l'Union. Le premier consacrait environ 30% de son temps de travail à préparer et accomplir des voyages dans un autre pays, le second s'y déplaçait quotidiennement.

Pour répondre à la question préjudicielle, la Cour évalue à nouveau la situation à l'aune de la directive puis du droit primaire. Quant à la directive, même si c'est avec une formulation plus ambiguë, elle parvient à la même conclusion que dans la précédente décision : celle de son inapplicabilité. L'ambiguïté vient de ce que, d'après le dispositif de l'arrêt, la directive 2004/38 ne « s'oppose pas » à la décision de refuser un droit de séjour. La formulation pourrait laisser entendre qu'une décision de refus de séjour serait conforme au texte. Rien de tel, pourtant : la directive ne dit rien d'une telle situation, tout simplement parce qu'elle n'est pas applicable aux rapports entre un citoyen et sa famille et l'Etat de sa propre nationalité. La question est celle de l'applicabilité du texte, pas celle de son application.

La difficulté doit donc être résolue par recours direct aux dispositions du traité : liberté de circulation des travailleurs (article 45) ou des citoyens (article 21).

A nouveau, la Cour avait eu à connaître de situations similaires, impliquant cette fois la liberté de circulation des services. Dans l'arrêt *Carpenter* (CJCE, 11 juillet 2002, aff. C-60/00), en effet, elle avait estimé que le droit de l'Union pouvait imposer à un Etat de conférer un droit de séjour au membre de famille d'un de ses propres ressortissants lorsque celui-ci réalisait des prestations de service dans d'autres Etats membres et que l'absence d'un tel droit au séjour pourrait entraver l'exercice de ce droit. C'est cette solution qui est ici transposée à la liberté de circulation des travailleurs. Pour la Cour, les citoyens qui travaillent dans un autre Etat membre de l'Union relèvent du champ d'application de l'article 45 et, comme dans l'affaire *Carpenter*, « l'effet utile du droit à la libre circulation peut requérir qu'un droit de séjour dérivé soit octroyé à un ressortissant d'un Etat tiers, membre de la famille d'un travailleur, citoyen de l'Union dans l'Etat membre dont ce dernier possède la nationalité » (point 40).

Il reste bien entendu à établir que l'entrave pourrait être réellement constituée et donc, que l'octroi du droit de séjour est bien nécessaire à garantir l'exercice de la liberté de circulation. Ceci relèvera de l'appréciation des juges nationaux, mais il n'est pas certain que tel soit le cas en l'espèce de Mme S., belle-mère du citoyen européen (et non conjointe, comme Mme G. et

comme dans l'affaire *Carpenter*). Comme le souligne la cour (point 43) : le seul fait qu'il pourrait être souhaitable que [l'accueil de l'enfant] soit pris en charge par le ressortissant d'un Etat tiers, ascendant direct du conjoint du citoyen de l'Union, ne suffit pas en soi à constater un tel caractère dissuasif ».

L'intérêt de ces deux arrêts est de procéder à une manière de synthèse des cas dans lesquels le droit de l'Union peut être invoqué à l'encontre de l'Etat dont le citoyen possède la nationalité pour assurer le séjour de la famille de celui-ci. Ils montrent combien la notion de situation purement interne a profondément évolué, et combien les règles d'applicabilité du droit de l'Union sont aujourd'hui complexes et difficile à systématiser.

A cet égard, tout particulièrement, une comparaison entre les affaires *O. et B.* d'un côté et *Aloka* d'un côté, et *S. et G.*, de l'autre est très éclairante. L'arrêt *S. et G.*, en effet, reste finalement de facture traditionnelle en ce sens que la raison fondamentale de l'intervention du droit de l'Union est le risque d'atteinte à la liberté économique qu'est la liberté de circulation du travailleur. La conception de l'entrave est, certes, extensive, ce qui peut justifier certaines réserves¹³, mais le raisonnement sous jacent fondamentalement identique : en allant travailler dans un autre Etat membre, le citoyens exerce une liberté fondamentale et tout ce qui est susceptible d'entraver celle-ci doit être repoussé. La justification est bien celle de l'article 45 TFUE, qui sert de fondement textuel à la décision.

Les arrêts *Aloka* et *O. et B.*, au contraire, sont dans une logique différente et propre à la citoyenneté : celle de l'intégration. C'est cette intégration dans un autre Etat membre, —qu'il appartient au juge national de vérifier au cas par cas et en fonction de critères transposés de la directive 2004/38 — qui justifie l'obtention d'un titre de séjour pour la famille, y compris dans l'Etat de la nationalité du citoyen ou dans un cas où les citoyens n'ont pas exercé leur droit à la mobilité. L'intégration joue ici un rôle original et peut être un peu déroutant : celui de critère d'applicabilité du droit de l'Union. Juridiquement, en effet, la notion de lien d'intégration remplit désormais deux fonctions qui ne sont pas exactement identiques. Classiquement, elle permet d'interpréter les dispositions du droit de l'Union, lorsque l'application de celui-ci ne fait pas de doute et qu'il s'agit de savoir s'il faut ou pas conférer un droit de séjour à une personne ou si l'éloignement de celle-ci est ou non envisageable, par exemple. Mais, de façon plus originale, elle devient aussi la condition de déclenchement du droit de l'Union dans des hypothèses où l'applicabilité de celui-ci n'est pas bien assurée. On voit ici combien on s'est progressivement éloigné de la notion de « situation purement interne » qui servait originellement de guide à la Cour de justice. Désormais, le lien d'intégration joue aussi le rôle d'une véritable règle de conflit de lois, permettant de départager les domaines respectifs du droit national et du droit de l'Union.

Malgré toute sa plasticité et, donc, toute son incertitude, un tel rôle donné à la notion d'intégration permet de faire entrer dans le giron protecteur du droit de l'Union tous ceux qui, par l'intensité des liens territoriaux et personnels qu'ils ont développé au long de leur vie, se rattachent simultanément à plusieurs Etats de l'Union. C'est peut être dans la contemplation de ce rôle fondamental que l'on peut le plus se convaincre qu'elle aussi véhicule une vraie valeur de l'Union.

¹³ A. Rigaux, *Europe* 2014. 206.